

Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне 1995 и 2010 годов.



Что заставила поменять в нормативном
регулировании 15-летняя практика?

К.Е.Лукичев

Всероссийская государственная налоговая академия
Министерства финансов Российской Федерации

Ключевые слова: государственная тайна, допуск, безопасность, секретность

Адрес для корреспонденции: lukichev_lkl@rambler.ru

Допуск должностных лиц и граждан к государственной тайне (ГТ) регламентирован Законом РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» (далее — «Закон о ГТ»).

Статьей 21 Закона о ГТ закреплён принцип добровольности допуска граждан к ГТ. Однако этот принцип, на наш взгляд, носит декларативный характер, поскольку, если должность, на которую претендует лицо, связана с необходимостью работы с секретными сведениями, а у лица отсутствует допуск к ним и оно отказывается от прохождения процесса оформления допуска, ему должно быть отказано в приеме на работу. И в то же время насильно принудить гражданина к прохождению процедуры допуска к секретным сведениям никто не может.

Помимо указанного закона требования о необходимости получения допуска к сведениям, составляющим ГТ, мы встречаем и в иных законодательных актах. Например, ст. 8 Федерального закона РФ «О внешней разведке» от 10.01.1996 № 5-ФЗ предусматривает, что лицо, допускаемое к сведениям

об органах внешней разведки Российской Федерации, проходит процедуру оформления допуска к сведениям, составляющим ГТ. Статья 7 (ч. 1) «Защита сведений о федеральной службе безопасности» Федерального закона «О Федеральной службе безопасности» предусматривает, что граждане РФ, принимаемые на военную службу (работу) в органы федеральной службы безопасности (ФСБ РФ), а также допускаемые к сведениям об органах ФСБ РФ, проходят процедуру оформления допуска к сведениям, составляющим ГТ.

В 1995 г. Постановлением Правительства РФ от 28.10.1995 № 1050 в реализацию Закона о ГТ, имевшего, правда, на то время весьма короткую правоприменительную практику, была утверждена Инструкция «О порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне», которая подробно регулировала процедуру оформления права граждан на доступ к сведениям, составляющим ГТ (далее — Инструкция № 1050).

06.02.2010 утверждена новая Инструкция о порядке допуска должностных лиц и граждан РФ к ГТ (далее — «Инструкция № 63»).

Инструкция № 63 разработана в целях совершенствования законодательства о порядке допуска должностных лиц и граждан РФ к ГТ и полностью соответствует Закону о ГТ. Работа по выпуску новой редакции осуществлялась в соответствии с Планом работы Межведомственной комиссии по защите ГТ на 2009 г., хотя сбор и анализ потребностей правоприменителей по из-

ЛУКИЧЕВ Константин Евгеньевич

Кандидат юридических наук. Участвовал в разработке ведомственной нормативной правовой базы в сфере осуществления органами внутренних дел оперативно-розыскной и проверочной деятельности при расследовании преступлений экономической и налоговой направленности. Доцент кафедры финансового и налогового права Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов РФ. Автор работ по проблемам косвенного налогообложения, финансово-контрольной деятельности государственных органов и информационной безопасности.

менению тех или иных ее положений велась последние 5 лет. Главным разработчиком проекта выступил Центр лицензирования, сертификации и защиты гостайны ФСБ России. В итоговой редакции инструкции учтены замечания и предложения органов защиты ГТ, а также практика работы органов безопасности и результаты мероприятий официального контроля соблюдения режима секретности.

В соответствии с Законом о ГТ допуск к ГТ предусматривает принятие решения соответствующим руководителем о допуске оформляемого лица к сведениям, составляющим ГТ. Решение об отказе гражданину в допуске к ГТ принимается в индивидуальном порядке с учетом результатов проверочных мероприятий. Целью проведения проверочных мероприятий является выявление оснований для отказа гражданину в допуске к ГТ. Органы безопасности проводят проверочные мероприятия в отношении граждан, оформляемых на допуск к особой важности и совершенно секретным сведениям. В отношении значительной части граждан, оформляемых на допуск к секретным сведениям, проверочные мероприятия не проводятся.

Теперь попробуем разобраться в наиболее интересных, на наш взгляд, изменениях, имеющих место в Инструкции № 63.

Собственно, уже само Постановление Правительства РФ, утверждающее инструкцию, содержит ряд интересных норм.

Во-первых, им устанавливается, что допуск к ГТ, оформленный до вступления в силу настоящего Постановления, действителен до окончания срока действия допуска. Тем самым разработчики предусмотрели возможность постепенного перехода к новым формам.

Во-вторых, ФСБ РФ предоставлено право давать государственным органам, органам местного самоуправления и организациям разъяснения по вопросам применения Инструкции, утвержденной указанным Постановлением. Эта норма, впервые закрепленная в акте федерального уровня, позволяет нам как правоприменителям апеллировать к официальным разъяснениям государственного органа власти, наделенного такими полномочиями. При этом следует учитывать, что разъяснения может давать исключительно ФСБ РФ (в лице Центра лицензирования, сертификации и защиты гостайны ФСБ России), и ее территориальные органы руководствуются в своей деятельности этими же разъяснениями.

В-третьих, органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов РФ, органам

местного самоуправления и организациям предписывается привести свои акты в соответствие с утверждаемой Инструкцией (служебные контракты).

Тут же хотелось бы акцентировать внимание на том, что согласно п. 2 Инструкции № 63 государственные органы, наделенные полномочиями по распоряжению сведениями, отнесенными к ГТ, могут принимать с учетом специфики решаемых ими задач ведомственные инструкции, регламентирующие порядок допуска граждан к ГТ в этих государственных органах по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области обеспечения безопасности, если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами Президента РФ.

ФСБ РФ предоставлено право давать государственным органам, органам местного самоуправления и организациям разъяснения по вопросам применения Инструкции № 63

С учетом того, что в перечень должностных лиц, обладающих полномочиями по отнесению сведений к ГТ, установленный распоряжением Президента РФ от 16.04.2005 № 151-рп, входит ограниченный круг субъектов (на сегодняшний день 30), для всех остальных Инструкция № 63 является актом прямого действия.

В самой Инструкции впервые нормативно закреплены **определения ряда понятий**.

Определен сам термин «доступ к сведениям, составляющим ГТ». Это санкционированное полномочным должностным лицом ознакомление конкретного работника со сведениями, составляющими ГТ. При этом в отличие от Инструкции № 1050, предусматривавшей принятие соответствующего решения руководителем организации о допуске оформляемого лица к ГТ, появляется словосочетание «санкция полномочного должностного лица».

Следующее вводимое понятие — «близкие родственники» — жена (муж), отец, мать, дети, усыновители, усыновленные, полнородные и неполнородные (имеющие общих отца или мать) братья и сестры. При этом следует иметь в виду, что данное определение не соответствует уже имеющимся в нормативных правовых актах семейного и гражданского законодательства. Так, в предлагаемый инструкцией состав близких род-

ственников не входят бабушки и дедушки, что может вызвать двоякое толкование нормы на практике.

Следующий термин — «постоянное проживание за границей», т.е. проживание граждан за пределами Российской Федерации более 6 месяцев в течение года, не связанное с исполнением ими обязанностей государственной службы. Данное определение практически без изменений перекочевало из валютного законодательства, разделяющего понятия нерезидент и резидент. Следует иметь в виду, что 6-месячный срок считается накопительно, т.е. может прерываться в течение года.

И последний закрепленный термин — «номер допуска к ГТ» — номер отметки о проведении проверочных мероприятий, проставляемый органами безопасности, а при оформлении допуска к ГТ без проведения органами безопасности проверочных мероприятий — номер соответствующего удостоверения либо учетный номер карточки.

Новой инструкцией оставлены прежние **3 формы допуска:**

- ▶ первая форма — для граждан, допускаемых к сведениям особой важности;
- ▶ вторая форма — для граждан, допускаемых к совершенно секретным сведениям;
- ▶ третья форма — для граждан, допускаемых к секретным сведениям.

Следует отметить, что п. 6 Инструкции № 63 введена четвертая позиция, когда органами ФСБ в обязательном порядке проводится проверка при допуске по третьей форме:

- ▶ руководителей организации;
- ▶ если возникают обоснованные сомнения в достоверности анкетных данных граждан, допускаемых к секретным сведениям;
- ▶ если организация включена в спецсписок ФСБ;
- ▶ в отношении работников структурных подразделений по защите ГТ, а также лиц, на которых возлагается исполнение функций структурных подразделений по защите ГТ.

Этим самым Инструкцией № 63 впервые закреплена возможность допуска сотрудников режимно-секретных подразделений по третьей форме, что уже само по себе является сильной новеллой.

На основной план в новой Инструкции выступила **номенклатура должностей** работников, подлежащих оформлению на допуск к ГТ. Если в Инструкции № 1050 номенклатуре был посвящен всего 1 пункт, теперь мы получили довольно детально регламентированный порядок ведения этого документа. Так, если раньше номенклатура подлежала переработке раз в 5 лет, то теперь предусматривается процедура пересогласования в такой же временной период. По сути, мы видим простую замену термина, обусловленную тем, что зачастую номенклатура не претерпевает изменений, и ее переработка не требуется. В этом случае и происходит ее пересогласование. Сохранившийся же 5-летний срок для

этого оставлен лишь для обеспечения контроля за актуальностью лицензии на проведение работ с использованием сведений, составляющих ГТ.

Следует отметить, что по Инструкции № 1050 гриф номенклатуры и карточек уже определялся как «секретно». В Инструкции № 63 мы имеем отсылку на пункт развернутого перечня сведений, подлежащих засекречиванию. Вместе с тем на сегодняшний день положения Указа Президента РФ от 30.11.1995 № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» уже устанавливают обязанность осуществлять переписку по вопросам допуска с грифом секретности.

Что касается самой номенклатуры — тут изменения минимальны: немного изменилось само название (в Инструкции № 63 оно короче) и в графе 3 добавилась фраза «по штату», которая определяет количество работников в организации.

Ответственность за разработку номенклатуры возлагается на режимно-секретное подразделение и подписывается в свою очередь его руководителем.

В данном случае хотелось бы акцентировать внимание на следующем. Если в организации допущены к сведениям, составляющим ГТ, небольшое количество работников, разработка номенклатуры вполне логично осуществляется режимно-секретным подразделением. В случае же значительного числа лиц, в отношении которых требуется оформление на допуск, без функциональных специалистов, имеющих представление о процессе движения носителей в подразделении и о лицах, непосредственно участвующих в этом процессе, разработка номенклатуры затруднительна и может в итоге содержать либо неоправданно широкий круг лиц, имеющих доступ, но не работающих с секретами, либо наоборот, значительно затруднит работу (или приведет к ознакомлению с ГТ недопущенных к ней лиц).

Наиболее оптимальной представляется такая организация работы на этапе подготовки номенклатуры, при которой в случае необходимости наряду с представителем режимно-секретного подразделения будут принимать участие как руководители структурных подразделений, так и работники кадровых служб.

С целью принятия руководителями органов государственной власти решений о допуске к ГТ на основании наиболее полной информации в Инструкции № 63 претерпела изменения форма заполняемой гражданином анкеты.

Учитывая возраст наступления уголовной ответственности за преступления, связанные с ГТ, Инструкцией, по сути, установлен минимальный возраст, при котором гражданину может быть оформлен допуск к ГТ (16 лет).

Согласно вступившей в силу Инструкции № 63 обязательства перед государством по соблюдению требований законодательства Российской Федерации о ГТ граждан, с которыми заключается

трудовой договор (контракт), отражаются в этом трудовом договоре (контракте), а обязательства граждан, с которыми не заключается трудовой договор (контракт), оформляются в виде расписки. Этим отменен механизм заключения типового договора (контракта) об оформлении допуска к ГТ, являющегося приложением к трудовому договору, предусматриваемого Инструкцией № 1050.

В этой связи для государственных служащих представляется необходимым внесение соответствующих поправок в примерную форму служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденную Указом Президента РФ от 16.02.2005 № 159.

Инструкцией № 63 закреплён механизм, определяющий порядок оформления допуска к ГТ гражданам, которым необходим допуск к сведениям, составляющим ГТ, при работе по совместительству, а также порядок, в соответствии с которым оформление допуска к ГТ гражданам при мобилизации, призыве и гражданам, находящимся в запасе, осуществляется военными комиссариатами по месту их воинского учета.

В соответствии со ст. 21.1 Закона о ГТ члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, судьи на период исполнения ими своих полномочий, а также адвокаты, участвующие в качестве защитников в судопроизводстве по делам, связанным со сведениями, составляющими ГТ, допускаются к сведениям, составляющим ГТ, без проведения в отношении них проверочных мероприятий. Указанные лица предупреждаются о неразглашении ГТ, ставшей им известной в связи с исполнением

ими своих полномочий, и о привлечении их к ответственности в случае ее разглашения, о чем у них отбирается расписка. Инструкция содержит положения, определяющие порядок оформления допуска к ГТ указанной категории граждан.

Инструкцией № 63 закреплён новый механизм, определяющий порядок оформления допуска к ГТ граждан, участвующих в конкурсах на замещение вакантных должностей, предусматривающих наличие такого допуска. Так, согласно п. 35 одновременное направление в органы безопасности документов для оформления допуска к ГТ на нескольких лиц, рассматриваемых на замещение одной должности, не допускается, кроме случая проведения конкурса на замещение вакантной должности, предусмотренного законодательством Российской Федерации.

Уточнен порядок прекращения допуска к ГТ и документального оформления такого решения. При прекращении допуска граждан к ГТ в орган безопасности в месячный срок направляется уведомление о прекращении допуска к ГТ, в котором указываются фамилии, имена, отчества граждан (в алфавитном порядке), даты и места их рождения, номера и формы допусков, даты окончания проведения проверочных мероприятий. Уведомления о прекращении допусков по третьей форме, оформленных без проведения органами безопасности проверочных мероприятий, в органы безопасности не направляются.

После прекращения допуска к ГТ копия трудового договора (контракта) или расписка, содержащая обязательства гражданина по соблюдению требований законодательства Российской Федерации о ГТ, и карточка хранятся в режимно-секретном подразделении до истечения срока наложения ограниче-



ний на права гражданина, но не менее 5 лет, после чего уничтожаются в установленном порядке.

В случае получения из органа безопасности уведомления о возникновении обстоятельств, которые могут послужить основанием для прекращения гражданину допуска к ГТ, соответствующие должностные лица принимают решение о возможности или невозможности дальнейшей работы гражданина со сведениями, составляющими ГТ, о чем информируют орган безопасности. До принятия такого решения гражданин отстраняется от работы со сведениями, составляющими ГТ.

Иностранцы допускаются к ГТ на основании международного договора, предусматривающего обязательства иностранного государства по защите передаваемых ему сведений, составляющих ГТ

Хотелось бы акцентировать внимание и на следующем. С выходом Инструкции № 63 не утратило своей силы постановление Правительства РФ от 22.08.1998 № 1003, утверждающее Положение о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к ГТ. Данное Положение в развитие требований Закона о ГТ определяет особенности допуска к ГТ, которые обусловлены особым гражданским статусом этих лиц.

Лица, имеющие двойное гражданство, допускаются к ГТ в порядке, определенном для должностных лиц и граждан РФ. Указанные лица допускаются к сведениям, составляющим ГТ, с грифом «секретно» только после проведения проверочных мероприятий органами ФСБ РФ.

Instruction on the order of admission of officials and citizens of the Russian Federation to the state secret 1995 and 2010: what made change in the normative regulation of 15-year-old practice?

K.E. Lukichev, PhD in Law, All-Russia State Tax Academy of the Ministry of Finance of the Russian Federation

The Government of Russia on February 6, 2010 has approved a new Instruction on the procedure of admission of officials and citizens of the Russian Federation to the state secret. In the article a comparative analysis of the previous and the current edition of the instructions made.

Key Words: state secret, security, privacy

Corresponding address: lukichev_lkl@rambler.ru

Лица без гражданства могут быть допущены к сведениям, составляющим ГТ, на основании решения Правительства РФ. При этом к сведениям особой важности и совершенно секретным сведениям лица без гражданства, как правило, не допускаются.

Руководители органов государственной власти, наделенные полномочиями по отнесению сведений к ГТ, и руководители органов государственной власти субъектов РФ, заинтересованные в допуске лиц без гражданства к ГТ, вносят в Правительство РФ проект соответствующего решения. К проекту прилагается мотивированное обоснование необходимости допуска, материалы согласования вопроса с ФСБ РФ и согласованный с Межведомственной комиссией по защите ГТ перечень сведений, составляющих ГТ, к которым предлагается допустить лицо без гражданства. Мотивированное обоснование должно содержать оценку тяжести ущерба, который может быть нанесен безопасности Российской Федерации вследствие распространения указанных сведений.

Иностранцы допускаются к ГТ на основании международного договора, предусматривающего обязательства иностранного государства по защите передаваемых ему сведений, составляющих ГТ. При этом иностранцы допускаются только к тем сведениям, в отношении которых выполнены процедуры, предусмотренные Положением о подготовке к передаче сведений, составляющих ГТ, другим государствам, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 02.08.1997 № 973.

Решение о допуске иностранных граждан к ГТ принимается руководителями органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, предприятий, учреждений, организаций, уполномоченных Правительством РФ осуществлять передачу сведений, составляющих ГТ, другому государству. Указанное решение согласовывается с ФСБ РФ.

Выход в свет Инструкции № 63 весьма своевременен, поскольку ряд положений действовавшей Инструкции № 1050 потерял свою актуальность в связи с имевшими место поправками в федеральном законодательстве, а также с объективными изменениями в самих регулируемых правоотношениях. Вместе с тем этот акт уже вызвал горячие дискуссии по ряду моментов. В этой связи скорейший выход официальных разъяснений, подготовленных ФСБ РФ, представляется весьма насущным.